

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 745

**A REESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS
FEDERAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL:
DESCENTRALIZAÇÃO E NOVOS
MECANISMOS DE GESTÃO**

Jorge Abrahão de Castro*
Angela Rabelo Barreto*
Paulo Roberto Corbucci*

Rio de Janeiro, julho de 2000

* Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio José Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

Texto para Discussão tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 103 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Supervisão Editorial: Nelson Cruz

Revisão: André Pinheiro, Elisabete de Carvalho Soares, Isabel Virgínia de Alencar Pires, Lucia Duarte Moreira, Luiz Carlos Palhares e Miriam Nunes da Fonseca

Editoração: Carlos Henrique Santos Vianna, Juliana Ribeiro Eustáquio (estagiária), Rafael Luzente de Lima e Roberto das Chagas Campos

Divulgação: Libanete de Souza Rodrigues e Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica: Edson Soares e Cláudio de Souza

Rio de Janeiro - RJ

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 14º andar - CEP 20020-010

Telefax: (21) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília - DF

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar - CEP 70076-900

Telefax: (61) 315-5314

E-mail: editsbs@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

© IPEA, 2000

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - A LDB E A EDUCAÇÃO BÁSICA	3
3 - O FUNDEF	4
4 - A DESCENTRALIZAÇÃO NA ÁREA DE EDUCAÇÃO	6
5 - NOVOS PARÂMETROS DO MEC NA GESTÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL	9
5.1 - Descentralização das Ações	11
5.2 - Focalização na Alocação dos Recursos	15
5.3 - Incorporação de Tecnologias e Insumos	19
5.4 - Melhoria da Qualidade e Avaliação do Ensino	21
5.5 - Reforma Administrativa: a Reestruturação do FNDE	22
6 - CONCLUSÃO	23
BIBLIOGRAFIA	24

RESUMO

O presente texto analisa, ao longo do período 1995/98, um conjunto de ações desencadeadas pelas instâncias federais de governo, sobretudo pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC), voltadas para o ensino fundamental. Foi possível identificar, por meio dessa análise, duas tendências norteadoras das ações governamentais, a saber: a descentralização da execução, sobretudo pela transferência de recursos financeiros, e a equalização da oferta segundo critérios objetivos de alocação e focalização dos recursos financeiros e insumos educacionais.

ABSTRACT

The following text analyzes, between 1995 and 1998 years, a hole of actions proceeding from the federal government instances, specially from the Ministry of the Education (MEC), directed towards the primary education. It was possible identifying, under this analysis, two trends wich directs the governmental actions: the decentralization of the execution, over all through the transfer of financial resources, and the equalization of the offer according to proper standards of alocation and focalization of financial resources and educational inputs.

1 - INTRODUÇÃO

Um dos eixos norteadores das políticas de desenvolvimento social do governo atual reside na mudança estrutural das formas de gestão dos serviços sociais básicos, entre estes a educação, tendo em vista a determinação de seus efeitos sobre a dinâmica constitutiva da eficiência sistêmica, bem como pelo fato de essa área estar no núcleo de qualquer política social, e compreender boa parte do gasto governamental. Nesse sentido, são fundamentais nesse processo de reestruturação e reforma eliminar desperdícios e aumentar a eficiência, promover a descentralização, universalizar, sempre que necessário e legítimo, sua cobertura, melhorar a qualidade e, sobretudo, reestruturar benefícios e serviços para aumentar o seu impacto redistributivo.

Com o propósito de avaliar os avanços e limites da implementação dessas mudanças de impacto sobre a área educacional, optou-se por analisar as principais ações do governo federal voltadas para o ensino fundamental, no período 1995/98, tendo em vista o princípio estabelecido na Constituição Federal de acesso a esse nível de ensino como um direito universal, sendo dever do Estado a sua oferta gratuita.

No sentido de assegurar esse preceito constitucional, o governo atual determinou como prioridade não apenas a universalização do acesso a essa modalidade de ensino, mas, principalmente, como desafio para o presente, a melhoria da qualidade dessa oferta. Desse modo, serão salientadas neste documento as principais transformações ocorridas no seu desenho e em seus mecanismos de gestão, levando-se ainda em conta a execução físico-financeira dos principais programas geridos pelo MEC.

Assim, na área da educação básica adquirem relevo os significativos avanços obtidos com a reestruturação dos mecanismos de gestão, em particular os que visam ampliar a universalização de sua cobertura e aperfeiçoar a participação social nos processos de decisão e no controle de sua implementação e resultados.

Destacam-se, aí, as iniciativas adotadas com o objetivo de reforçar os processos de descentralização e promover cooperação mais efetiva entre os níveis de governo, fundadas na positiva inflexão do governo federal em limitar sua presença ao gerenciamento da implementação e ampliar seu papel na formulação e coordenação de políticas em âmbito nacional.

De acordo com as mais respeitadas avaliações, os processos de descentralização das políticas sociais no Brasil, desencadeados ao longo dos anos 80 e início dos 90, careceram de estratégia concertada que definisse o alcance das mudanças e as gradações dos momentos de transição. Em boa parte, ainda segundo tais análises, isso é atribuído à omissão da esfera federal em assumir, com o devido vigor, a coordenação desses processos, especialmente no que se refere à redistribuição gradual do poder, das competências e das responsabilidades entre as esferas administrativas. Em conseqüência, geraram-se superposições ou lacunas de

atribuições entre níveis de governo, acentuando alguns focos de ineficiências e iniquidades que caracterizavam os modos tradicionais de gestão centralizada dos programas de proteção social.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é o de destacar as principais transformações ocorridas nos mecanismos de gestão e no desenho das políticas voltadas para o ensino fundamental, decorrentes de uma ação federal marcada por impulsos significativos visando à reestruturação dos mecanismos de gestão. Esses esforços foram orientados pelos princípios e diretrizes gerais estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada pelo Congresso Nacional em 1996.

Os avanços mais significativos ocorreram no ensino fundamental. Os novos parâmetros de atuação do MEC nesse nível de ensino aceleraram o processo, iniciado nos anos anteriores, de revisão do padrão centralizador que historicamente moldou a atuação federal.

Dentre os novos mecanismos instituídos, destaca-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), por meio do qual a União assumiu a responsabilidade de implementar uma política de financiamento, de caráter redistributivo, para o ensino fundamental.

A União também tem assumido esse papel redistributivo, ao prestar assistências financeira e técnica suplementares aos estados e municípios com menor capacidade de gasto, consubstanciada no redesenho das formas de gestão e dos critérios de repartição dos recursos, ocorridos por meio das seguintes ações:

- a) descentralização de programas geridos pelo MEC — com destaque para o Programa Nacional de Alimentação do Escolar (PNAE);
- b) transferência direta de recursos para as unidades escolares, fundos e órgãos municipais e estaduais;
- c) redesenho dos critérios de alocação de recursos, com a conseqüente criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE);
- d) melhoria da qualidade dos insumos aportados ao sistema educacional, via introdução de mecanismos inovadores na forma de gestão de programas como, por exemplo, o do livro didático;
- e) introdução do critério da focalização na região Nordeste [Projeto Nordeste de Educação Básica (Projeto Nordeste)] e nos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária (PCS), como parâmetro para a transferência de recursos federais — Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e Programa Nacional do Material Escolar (PNME);

f) criação de programas que introduzem inovações tecnológicas, visando à melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem — Programa TV-Escola, Programa de Apoio Tecnológico à Escola (PAT) e Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo); e

g) reestruturação organizacional, com a extinção da Fundação de Apoio ao Estudante (FAE) e a redefinição da atuação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Outra importante vertente da ação federal tem sido a questão pedagógica. Neste campo, deu-se prosseguimento à avaliação da qualidade do ensino, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e também mobilizou-se boa parte da comunidade acadêmica nacional com vistas à elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), para as oito séries do ensino fundamental.

Nas seções que se seguem, buscou-se aprofundar os pontos destacados, dividindo-os da seguinte forma: Seção 2, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); Seção 3, criação do Fundef; Seção 4, processo de descentralização na área educacional; Seção 5, novos parâmetros da atuação do MEC na gestão do ensino fundamental; e Seção 6, conclusão do trabalho.

2 - A LDB E A EDUCAÇÃO BÁSICA

Em dezembro de 1996 foi sancionada a nova LDB, objeto de discussão no Congresso Nacional desde 1988.

A LDB introduz inovações em relação aos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se por maior flexibilidade e pelo fortalecimento da autonomia dos sistemas estaduais e municipais e das unidades escolares.

Mais especificamente, a nova lei explicita com maior clareza os papéis da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tendo por fundamento o regime de colaboração entre essas instâncias da Federação. À União cabem a coordenação da política nacional de educação, a articulação dos diferentes níveis e sistemas e o exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva.

A LDB também define a composição dos sistemas federal, estaduais e municipais de educação, que terão liberdade de organização, e prevê que os diferentes sistemas de ensino definirão normas de gestão democrática do ensino público da educação básica, em conformidade com os princípios de participação dos profissionais da área na elaboração do projeto pedagógico da escola, e de participação das comunidades escolares locais em conselhos escolares e equivalentes.

Ao tratar dos níveis e modalidades de educação e ensino, a LDB consolida a compreensão de que a educação básica inicia-se com a educação infantil, para as

crianças com até seis anos de idade, e, além do ensino fundamental, obrigatório, estende-se ao ensino médio, para o qual prevê a progressiva obrigatoriedade e gratuidade.

No que se refere ao ensino fundamental, a nova LDB institui uma série de inovações, com destaque para: *a*) a necessidade de a União estabelecer um padrão básico de oportunidades educacionais e do correspondente custo mínimo por aluno (art. 74); *b*) o caráter redistributivo e supletivo da União e dos estados (artigos 8º, 9º e 10); e *c*) o mínimo de 200 dias letivos (800 horas-aula) e a progressiva ampliação da carga horária para tempo integral.

Os profissionais da educação são tratados com destaque na LDB, que explicita diretrizes para sua formação e valorização em um título específico, com sete artigos, um dos quais prevê a criação de institutos superiores de educação para a formação de profissionais da educação básica.

A nova LDB trata ainda dos recursos financeiros, fixando normas relativas ao cumprimento do dispositivo constitucional que estabelece os percentuais de aplicação mínima desses recursos pelas três esferas de governo, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Em atendimento ao previsto nas Disposições Transitórias da nova LDB, o MEC elaborou o Plano Nacional de Educação (PNE), que contém as diretrizes e metas da educação nacional para os próximos 10 anos. O PNE foi encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 1997, onde se encontra em tramitação.

3 - O FUNDEF

Na estratégia de priorizar o ensino fundamental e de reafirmar o papel do MEC enquanto coordenador das políticas nacionais, entendendo-se que a execução das mesmas seria deixada a cargo dos governos estaduais e municipais, uma das linhas de ação prioritárias adotadas pelo MEC foi a criação de um fundo contábil, onde transitariam os recursos relevantes para o financiamento do ensino fundamental. Para tanto, o governo federal encaminhou e foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional 14/96, que modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu nova redação ao art. 60 de suas Disposições Transitórias.

Essa emenda reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, e das que lhes forem transferidas, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer a subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino.

O novo dispositivo legal determinou que é de competência dos estados, Distrito Federal e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do Fundef. No entanto, devido aos desníveis socioeconômicos existentes entre eles, que acarretam baixo gasto anual por aluno, principalmente no Norte e Nordeste, a Emenda Constitucional 14/96 determinou que a União se responsabilize pela complementação de recursos ao Fundef sempre que, em quaisquer unidades federadas, seu valor *per capita* deixe de alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Para alguns governos subnacionais, o Fundef significou aumento de recursos; para outros, perdas de receitas. De acordo com o MEC,¹ em 1998, o gasto médio por aluno dos municípios de cinco unidades federadas (Roraima, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo) sofreu diminuição após a implantação do Fundef. Em termos regionais, o Sudeste contabilizou redução de seu gasto médio em cerca de 9%. Todas as demais unidades federadas registraram incremento desse indicador, com destaque para o Maranhão (213%). No que concerne às regiões mais beneficiadas, coube ao Nordeste o maior incremento (89%). Entretanto, esse novo mecanismo de alocação de recursos poderá induzir maior disciplina no processo de gasto público na área de educação, se conseguir coibir o desvio de recursos do ensino fundamental para outras áreas, ou mesmo para outros níveis do ensino.

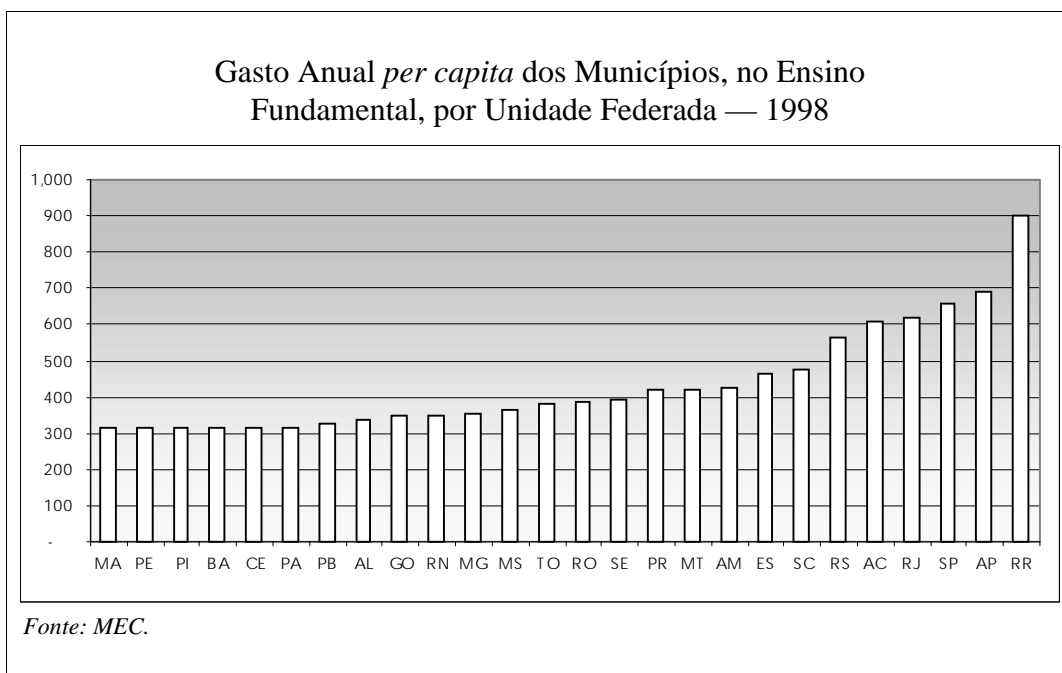
Nesse sentido, a instituição do Fundef reitera o dispositivo constitucional, que estabelece a obrigatoriedade do ensino fundamental e a prioridade da sua oferta, pelo poder público, na medida em que permitirá: *a*) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor; *b*) ampliar os recursos alocados; *c*) implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais; *d*) dar visibilidade à gestão dos recursos; e *e*) capacitar e valorizar o magistério.

Dentre as unidades federadas que anteciparam a implantação do Fundef, em 1997 — Goiás, Espírito Santo e Pará —, apenas para essa última houve necessidade de complementação de recursos (cerca de R\$ 59,6 milhões), para se alcançar o gasto mínimo anual *per capita* de R\$ 300.

Para que fosse atingido, em 1998, o valor mínimo *per capita* de R\$ 315, em cada estado, a União transferiu R\$ 424,95 milhões sob a forma de complementação prevista na lei que instituiu o Fundef. Das oito unidades federadas contempladas com esses repasses, sete pertencem ao Nordeste e uma ao Norte. Três delas se destacam pelo volume de recursos aportados — Maranhão, Bahia e Pará — e, juntas, responderam por cerca de 80% da complementação da União (ver gráfico).²

¹ As variações percentuais referem-se às estimativas de gastos realizados antes da implantação do Fundef, supondo-se que 15% dos impostos e transferências dos municípios estivessem sendo investidos no ensino fundamental.

² Além dessas três principais beneficiárias, também obtiveram complementação Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.



4 - A DESCENTRALIZAÇÃO NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

O caráter centralizador dos sistemas de ensino no Brasil remonta, na era republicana, ao Estado Novo, tendo sido reforçado com o regime militar instaurado em 1964.³

Os movimentos em favor da descentralização desses sistemas, deflagrados a partir da década de 80, estavam inseridos no processo maior de redemocratização do país, que teve como um de seus marcos principais a vitória das oposições nas eleições de 1982. Com isso, passaram a integrar os programas de trabalho dos novos governantes eleitos.

Outro fator que favoreceu o movimento geral em prol da descentralização do sistema educacional brasileiro foi a aprovação da Emenda Constitucional 24, em 1983, de autoria do senador João Calmon, a qual prescrevia a destinação de percentuais mínimos da arrecadação fiscal no âmbito da União, dos estados e municípios e do Distrito Federal para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Assim, por aquela Emenda, caberia à União o mínimo de 13% e às demais esferas de governo não menos que 25%. Com a promulgação da Constituição de

³ Ver Draibe (1996, p. 4): “O regime militar (1964/1984) implementou reformas fiscais centralizadoras sob os argumentos de modernização, simplificação, harmonização e distribuição regional dos recursos. Entre os resultados, registram-se, no período, um decréscimo da participação dos governos subnacionais nos tributos da União e um crescimento das transferências não-constitucionais, com aumento, portanto, do grau de discricionariedade do governo federal e da dependência financeira dos estados e municípios”.

1988, a obrigação do governo federal elevou-se para 18%, enquanto a dos governos subnacionais se manteve no valor fixado em 1983.

A nova Constituição também promoveu uma série de mudanças legais no sentido de conferir maior autonomia e descentralização ao ensino. A primeira delas refere-se à reforma tributária, que ampliou o repasse de recursos da União para estados e municípios. Além disso, estabeleceu que, nos 10 anos subseqüentes à sua promulgação, um mínimo de 50% dos recursos vinculados à educação fosse aplicado no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo. Também foram introduzidas alterações substanciais no novo texto constitucional, no que se refere à responsabilidade pela oferta de serviços educacionais entre as esferas de governo.

Experiências de descentralização foram implementadas, ainda na primeira metade da década de 80, por iniciativa de alguns estados e municípios. Mas, conforme afirma Sônia Draibe, foram movimentos que apontaram para “*três direções nem sempre harmonizadas e coerentes*”: a) desconcentração; b) municipalização; e c) parcerias e cooperação.⁴

Segundo essa mesma autora, até recentemente, a municipalização do ensino fundamental não vinha contando com o apoio do professorado nem com o interesse dos prefeitos. Para os primeiros, ficar sob a alçada da esfera municipal poderia implicar perdas salariais e de benefícios trabalhistas conquistados. Para os governantes municipais, significaria o aumento do dispêndio com a ampliação da oferta de ensino.

Essa tendência, ao que tudo indica, começa a ser revertida em decorrência da implementação do Fundef. Conforme resultados dos censos educacionais de 1997 e 1998, realizados pelo MEC, houve um aumento excepcional da matrícula inicial no ensino fundamental, sob a responsabilidade das redes municipais.⁵ É evidente que, com a vigência do Fundef, torna-se de interesse dos municípios assumir o maior contingente possível de alunos.

Ainda que em meados dos anos 90 a universalização do acesso ao ensino fundamental tenha praticamente se consolidado no Brasil, persistem como grave problema educacional os elevados índices de reprovação, repetência e evasão escolar na trajetória de boa parte do alunado, especialmente daquele oriundo das

⁴ “Em primeiro lugar, destaca-se a *desconcentração* das instâncias decisórias com eventuais supressões de instâncias intermediárias ou órgãos regionais, observando-se uma clara tendência a privilegiar a unidade de ensino — e não a de governo — no processo de autonomização. Em segundo lugar, verifica-se a *municipalização* da educação pré-escolar e, em menor medida, a da educação fundamental. Finalmente, observa-se a multiplicação de *parcerias e formas de cooperação* com organizações da sociedade civil (ONGs, cooperativas, fundações empresariais, etc.) e, em menor medida, com o setor privado” [Draibe (1996, p. 28)].

⁵ Se, no biênio 1995/96, o crescimento da matrícula inicial nas redes municipais foi de 4,1%, nos dois anos seguintes atingiu, respectivamente, 13,9% e 21,5%. Ao mesmo tempo, a matrícula nas outras redes decrescia.

camadas sociais mais desfavorecidas. Além das variáveis exógenas à escola, com impacto sobre esse baixo desempenho, há também aquelas outras afetadas às formas de gestão dos recursos disponíveis. Segundo Costa (1997, p. 16), já haveria algum consenso entre os educadores acerca das explicações para “a falência do modelo de gestão predominante”.⁶

É fato que os impactos negativos de cada um desses fatores sobre os indicadores de desempenho dos sistemas educacionais já tenham sido, em alguma medida, alterados em função das transformações ocorridas no âmbito da gestão educacional, sobretudo na última década, nas redes de ensino público. Entretanto, acredita-se que muito ainda pode ser realizado, no sentido de esgotar a potencialidade da gestão enquanto fator de melhoria dos indicadores educacionais.

A despeito dos ganhos verificados na área da descentralização fiscal,⁷ que reverteram em prol de uma descentralização maior dos sistemas de ensino, observa-se que, atualmente, a maior responsabilidade pelas ações, por exemplo, na área do ensino fundamental, ainda recai sobre os estados.

Enquanto a questão da arrecadação transcende a esfera de atuação da área educacional,⁸ a transferência de recursos se insere no âmbito da gestão. Assim, se de um lado um aporte maior de recursos financeiros diretamente à ponta do sistema é, em tese, desejável, de outro, subsiste a preocupação de serem esses recursos de fato utilizados para os fins preestabelecidos. Daí a necessidade de se estabelecerem formas de acompanhamento, controle e avaliação não apenas pelas instâncias burocráticas, mas também pela sociedade de um modo geral. Nesse sentido, experiências recentes, que conferem alguma autonomia às unidades escolares na gestão de recursos financeiros transferidos, têm sido implementadas *vis-à-vis* a constituição de colegiados de natureza supra-escolar, ou comunitária, cujas atribuições seriam a formulação, o acompanhamento e o controle das ações desenvolvidas com a utilização desses recursos.

A ação do MEC no período 1995/98 foi marcada por esforços que visaram à reorganização da gestão da política educacional, em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos na LDB aprovada pelo Congresso Nacional em 1996.

⁶ São elas: ineficiência e ineficácia traduzidas sob a forma da repetência e da evasão escolar; superposição de competências, o burocratismo, o corporativismo e o clientelismo; homogeneização de políticas e a conseqüente desconsideração das diferenças; inadequada aplicação dos recursos, entre atividades-meio e finalísticas; distanciamento entre a formulação e a execução de políticas e sua clientela; inexistência de mecanismos de controle e avaliação de programas; descontinuidade na implementação de programas, sobretudo entre os inovadores; redução nos investimentos no ensino em geral e no fundamental em particular; ampliação, sem controle da qualidade, da formação de docentes (médio/superior); e inexistência de políticas salariais que propiciem condições de trabalho favoráveis.

⁷ Segundo Draibe (1996, p. 4), o Brasil seria o país da América Latina a apresentar o maior grau de descentralização fiscal da região.

⁸ A exceção corresponde à parcela do salário-educação arrecadada pelo FNDE.

Os avanços mais significativos ocorreram na educação fundamental. Os novos parâmetros de atuação do MEC introduzidos nessa fase buscaram aprofundar a revisão do padrão tradicional, centralizador e permeável a interesses particularistas, que historicamente moldou a atuação da esfera federal no ensino fundamental.

Finalmente, destaca-se o desenvolvimento de ações conjuntas e articuladas entre o MEC e o PCS. Essas ações governamentais de combate à pobreza contemplaram programas de educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos, e envolveram, algumas delas, docentes e alunos do ensino superior.

5 - NOVOS PARÂMETROS DO MEC NA GESTÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

A União estabeleceu o ensino fundamental como prioridade, em consonância com os dispositivos constitucionais, que atribuem ao Estado o dever de garantir o acesso e a permanência nesse nível de ensino. Estando sua oferta sob a responsabilidade dos estados e municípios, o MEC pautou sua ação no efetivo exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva, reforçando seu papel na coordenação da política nacional. Nesse sentido, intensificaram-se os esforços voltados para a revisão do padrão centralizador na gestão de programas, que historicamente moldou a atuação do governo federal na área do ensino fundamental.

A definição dos novos parâmetros também implicou a progressiva extinção de alguns programas, entre os quais o Sistema de Manutenção de Ensino (SME),⁹ o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica), bem como a diminuição de importância atribuída à estratégia de financiamento via Plano de Trabalho Anual (PTA).¹⁰

Entre as medidas afetas ao ensino fundamental, destaca-se a iniciativa do MEC de encaminhar ao Legislativo a Proposta de Emenda Constitucional, aprovada em setembro de 1996, instituindo o Fundef, no âmbito de cada unidade federada.

⁹ Criado nos anos 70 para dar acesso à escola aos estudantes de renda mais modesta e que não dispunham de vagas nas escolas públicas próximas a suas áreas de residência, o SME foi importante quando ainda era escassa a oferta pública de ensino de quinta à oitava séries. Constituído por cinco modalidades: escola própria, indenização de empregado, indenização de dependente, esquema misto e aquisição de vagas, o SME enfrentou persistentes dificuldades durante seus 20 anos de vigência, devido principalmente às distorções de distribuição a que estava sujeito e de uma recorrente vulnerabilidade a desvios de recursos. Medida provisória de 1996 prevê sua extinção paulatina, garantindo, no entanto, seus benefícios aos alunos que já estavam sendo atendidos e vedando-se o ingresso de novos alunos no sistema.

¹⁰ O PTA constituía-se no principal instrumento para as transferências negociadas com as demais esferas de governo e de assistência financeira a órgãos federais e instituições não-governamentais, buscando o desenvolvimento de projetos e programas educacionais, segundo prioridades definidas anualmente pelo MEC.

Além disso, assiste-se à revisão da forma de gestão dos programas tradicionalmente desenvolvidos pelo MEC. A gestão centralizada associou-se historicamente ao desvio de recursos para atividades-meio e à morosidade dos processos, comprometendo não apenas a relação custo-benefício como a própria efetividade dos programas. Assim, dentre as novas diretrizes que passaram a balizar a ação federal, a partir de 1995, destacam-se:

a) o incremento à descentralização da gestão de grande parte dos programas até então geridos pelo MEC, pela transferência de recursos aos governos subnacionais, tendo como principal exemplo o PNAE; outra inovação se refere à transferência direta de recursos para as unidades escolares, fundos e órgãos municipais e estaduais, com destaque para o redesenho dos critérios de alocação de recursos, operacionalizado pelo PMDE; e

b) a focalização sociorregional como critério para a alocação de recursos federais: a) com o impulso dado à execução do Projeto Nordeste; b) pela priorização, a partir de 1995, conferida aos recursos do PNTE, do PNSE e do PNME aos municípios selecionados pelo PCS; e c) pelo adicional *per capita* alocado nesses municípios, por intermédio do PNAE e do PMDE.

Outra linha de ação do MEC refere-se à criação de programas que introduzem inovações tecnológicas, visando à melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, como o TV-Escola e o de Apoio Tecnológico, e o Proinfo.

Houve, ainda, medidas voltadas para a melhoria da qualidade dos insumos aportados ao sistema educacional, como aquela que alterou os processos de seleção, produção e distribuição do livro didático.

No desempenho de sua função de coordenação, o MEC elaborou e publicou os PCNs, com a finalidade de subsidiar a elaboração ou revisão curricular e orientar a formação inicial e continuada de professores, a produção de livros e outros materiais didáticos, o fomento à discussão pedagógica interna nas escolas, a formulação de projetos educativos, o trabalho cooperativo com especialistas, assim como a avaliação dos sistemas educacionais.

Finalmente, destaca-se a reforma administrativa promovida pelo MEC, que extinguiu a FAE e redefiniu a atuação do FNDE, em consonância com a nova orientação da ação ministerial em prol do ensino fundamental.

Em prosseguimento a essa breve apresentação, serão analisadas, em maior detalhe, as iniciativas e mudanças empreendidas pelo MEC, de modo a permitir uma melhor compreensão acerca dos novos parâmetros da gestão federal com impacto sobre o ensino fundamental.

5.1- Descentralização das Ações

Dentre os novos parâmetros balizadores da ação federal, a partir de 1995, cabe destacar a intensificação da *descentralização na gestão de programas*. Um dos exemplos mais significativos refere-se aos avanços na reestruturação do PNAE e, ainda na área de apoio ao estudante, embora em menor escala, aqueles relativos à descentralização, sobretudo dos processos decisórios, do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Também assume relevância a criação do PMDE, que introduz a inovadora sistemática de repasse direto de recursos financeiros às unidades escolares.

- *PNAE*

A despeito de alguns ensaios terem sido realizados no passado, o processo de descentralização do PNAE tem início, de fato, em 1992. Em sua etapa inicial, ocorrida até 1994, verificou-se, sobretudo, a estadualização do programa. Ao cabo desta fase, a extinta FAE já repassava todos os recursos do PNAE aos estados, encerrando por completo, no plano federal, todas as funções de aquisição e distribuição de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

A segunda etapa da descentralização, intensificada a partir de 1995, caracterizou-se pela forte adesão dos municípios ao programa. Diante do número de municípios que aderiram à descentralização da merenda, entre 1995 e 1997, elevou-se para 73% a sua participação no volume total de recursos movimentados pelo PNAE (ver Tabela 1). Assim, ao final de 1996, o FNDE havia firmado convênios com 3.257 municípios.

Entre 1995 e 1998, os valores transferidos aumentaram 20%. Nesse período, elevou-se a participação dos municípios na gestão dos recursos totais do programa, passando de 52% para 64% (de R\$ 408,9 milhões para R\$ 439,9 milhões), enquanto caía na mesma proporção a participação dos estados, de 48% para 36% (de R\$ 377,4 milhões para R\$ 247,4 milhões).

Tabela 1

Execução Físico-Financeira do PNAE — 1995/98

Anos	Recursos Transferidos			Alunos Atendidos			a/c	d/f
	Municípios (a)	Estados (b)	Total (c)	Municípios (d)	Estados (e)	Total (f)		
1995	323.591	330.390	655.326	16.720.021	16.542.463	33.262.484	49	50
1996	329.784	122.721	454.100	17.194.245	13.305.255	30.499.500	73	56
1997	436.949	235.215	672.842	20.937.990	14.281.605	35.219.595	65	59
1998	509.272	276.067	785.510	...	...	35.350.300	65	...

Fontes: DISOC/IPEA (recursos transferidos) e FAE/FNDE (alunos atendidos).

Nota: Nos totais de recursos estão incluídos repasses efetuados para outras instituições de ensino que não mantêm vínculo com as secretarias municipais ou estaduais.

Evidencia-se a importância do PNAE quando se observa o montante do gasto por ele executado. Em 1997, os R\$ 687,39 milhões do programa representaram cerca de 42% de todos os gastos realizados pelo FNDE.

Também se verificou, nesses anos, que a política de descentralização da merenda passou a conviver com um novo modelo, introduzido por iniciativa de alguns estados, em especial Goiás e Minas Gerais: a transferência dos recursos da merenda diretamente para as escolas.¹¹ Tal formato corresponde a um reforço da autonomia da unidade escolar e significa, desde logo, uma forte descentralização funcional das redes de serviço, uma vez que se deslocam, para a ponta do sistema, as responsabilidades e tarefas de compra, armazenamento, preparo e distribuição dos gêneros alimentícios. Esse modelo já atingia, em 1997, mais de 16% das escolas urbanas, mas particularmente as das regiões Centro-Oeste (39%) e Sudeste (30%).

- *PNLD*

Esse programa tem por objetivo maior o cumprimento do preceito constitucional de assegurar adequadas condições de aprendizagem ao aluno do ensino fundamental, por meio da oferta gratuita do livro didático. Além disso, visa aprimorar a qualidade do produto oferecido e adequá-lo à clientela-alvo, contando para tanto com a participação dos professores regentes de classe na escolha dos títulos a serem adquiridos. Os livros passam a ser propriedade da escola e, à exceção daqueles destinados à alfabetização e à primeira série, devem ser reutilizados por um período de três anos.

Destaca-se como principal avanço no PNLD, no período 1995/98, a expansão do atendimento, que a partir de 1996 passou a beneficiar também os alunos de quinta à oitava séries. Com isso, a quantidade de livros distribuídos teve um substancial acréscimo, elevando-se de 60 milhões em 1995 para cerca de 109 milhões em 1998.

A partir de 1995, tem início o processo de descentralização do PNLD, que ocorreu sob duas modalidades distintas. A primeira, de natureza geral, teve a adesão de apenas duas unidades federadas (Minas Gerais e São Paulo). Nesse caso, o repasse dos recursos financeiros foi total, ficando esses estados responsáveis pela aquisição do livro didático para as oito séries do ensino fundamental. Uma segunda modalidade foi adotada por outras seis unidades federadas (Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), que assumiram uma descentralização parcial, ou seja, da quinta à oitava séries, enquanto as demais séries permaneceram sob a gestão centralizada do MEC.

¹¹ “A autonomização da escola [é a] situação na qual a Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação, operando como convenientes junto ao MEC/FNDE, recebem os recursos federais e transferem-nos diretamente às unidades escolares, que assumem todas as operações do programa; os recursos podem chegar ao órgão colegiado da escola, que atua então como UEx [Unidade Executora], ou diretamente em conta bancária administrada pela direção escolar, sob a forma de Suprimento de Fundos” [Inep (1998, p. 90)].

Outra modalidade de descentralização foi a chamada “escolarização” do PNLD, operacionalizada com a concessão do “Cheque Livro”, por meio do qual as escolas adquiriam os livros didáticos. Tal experiência contou, já em 1995, com o envolvimento de 124 escolas das redes estaduais de ensino de 10 unidades federadas. Tendo absorvido apenas 0,5% e 0,7% dos recursos do programa, respectivamente, em 1995 e 1996, essa modalidade, assim como a descentralização parcial, deixou de existir a partir de 1997.

Com vistas a garantir a chegada do livro didático à escola antes do início do ano letivo, foi desencadeada, no último trimestre de 1995, a operação “Livro na Escola”. Por meio de ações de monitoramento, desde a produção até a distribuição dos livros às escolas, tem sido possível atingir esse objetivo.

Outra importante iniciativa do MEC, no âmbito desse programa, foi a instituição de um processo de avaliação qualitativa dos livros didáticos disponíveis no mercado. Com base nas avaliações realizadas por professores e especialistas, o MEC passou a editar o *Guia do Livro Didático*, a fim de orientar a escolha pelos professores. A primeira avaliação, realizada em 1996, abrangeu as quatro séries iniciais. No ano seguinte, houve uma reavaliação desses livros. Em 1998, foi publicado o guia referente às quatro últimas séries. De acordo com o MEC, tal iniciativa tem estimulado os editores de livros didáticos a melhorar o conteúdo e a qualidade de suas publicações.

A evolução dos gastos realizados, englobando todos os projetos afins ao do livro didático, ao longo do período 1995/98, bem como os montantes de livros adquiridos podem ser observados na Tabela 2.

Tabela 2

Execução Físico-Financeira do Livro Didático — 1995/98

Anos	Gastos				Livros Adquiridos
	Livro Didático	Salas de Leitura/ Biblioteca do Professor	Editoração	Total	PNLD
1995	165.662.409	32.634.993	362.606	198.659.008	65.410.783
1996	193.198.569	11.220.988	105.500	204.525.057	70.617.013
1997	261.318.261	27.412.330	582.928	289.313.519	64.727.839
1998	330.934.119	38.996.009	12.918.824	382.848.952	109.159.542

Fontes: DISOC/IPEA (gastos) e FAE/FNDE (livros adquiridos).

- **PMDE**

Também conhecido como *Dinheiro na Escola*,¹² o PMDE foi criado em 1995 com o objetivo de iniciar a correção de rumos dos mecanismos de transferências de

¹² Por meio de medida provisória, editada em dezembro de 1998, passou a denominar-se Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

recursos do FNDE e, primordialmente, aportar recursos diretamente às escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental, para atendimento de necessidades imediatas de manutenção e de projetos de iniciativa da unidade escolar,¹³ de modo a fortalecer sua autonomia.

Para modificar o padrão vigente de gestão de recursos, criaram-se critérios universalistas e redistributivos. Assim, os montantes anuais transferidos às escolas estão condicionados à dimensão do alunado atendido pelas mesmas e à região geográfica em que se inserem. Nesse caso, o programa confere às regiões Centro-Oeste (exceto Distrito Federal), Nordeste e Norte um valor por unidade superior àquele destinado às escolas das regiões Sudeste e Sul. Alterou-se, dessa forma, a prática clientelista e de “balcão de negócios”, que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação.

Até 1996, o programa visava atender a todas as escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental. A partir de 1997, o atendimento limitou-se às escolas com mais de 20 alunos. Por outro lado, o valor devido inicialmente a cada escola, que variava de um mínimo de R\$ 500 a um máximo de R\$ 15 mil anuais, teve o seu teto elevado para R\$ 19 mil. Ainda em 1997, estabeleceu-se que as escolas com contingente superior a 200 alunos (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto o Distrito Federal) ou com mais de 150 alunos (Sudeste, Sul e Distrito Federal) deveriam instituir unidades executoras próprias, para que os recursos fossem repassados. Tal medida favoreceu o aumento do número de escolas que passaram a receber diretamente os recursos do MEC.

A partir de 1997, o PMDE passou a integrar a agenda básica do PCS, o que implicou um repasse financeiro adicional de 30% às escolas situadas nos municípios participantes. Com isso, o universo de atendimento do PCS naquele ano (1.369 municípios) absorveu cerca de 39% dos recursos do PMDE.

Os recursos financeiros despendidos ao longo do quadriênio 1995/98, bem como os quantitativos de escolas e alunos beneficiados, podem ser verificados na Tabela 3. Note-se que, a despeito do decréscimo verificado em 1998, o montante de recursos federais transferidos cresceu 10%, entre o início e o final do período. O total de escolas com unidade executora habilitada e reconhecida cresceu quatro vezes no mesmo período, passando de 8% para 42% do total de escolas.

¹³ Dada a natureza supletiva dos recursos disponibilizados por essa linha programática, sua utilização deve inserir-se em uma ou mais das modalidades a seguir relacionadas: manutenção e conservação do prédio escolar; aquisição de material necessário ao funcionamento da escola; aquisição de material escolar, didático e pedagógico; aquisição de fitas de vídeo para a TV-Escola; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

Tabela 3

Execução Físico-Financeira do PMDE — 1995/98

Especificação	1995 (a)	1996 (b)	1997 (c)	1998 (d)	(b/a)	(c/a)	(d/a)
1.1 Total de Escolas	144.306	167.760	106.711	130.433	26	-26	-10
1.1 Escolas com Unidade							
Executora	11.643	27.426	47.595	54.650	136	309	369
Estadual	7.017	20.322	28.550	30.021	190	307	328
Municipal	4.626	7.104	19.045	24.629	54	312	432
1.2 ONG	...	...	671	726	...	...	...
1.3 Escolas sem Unidade							
Executora	132.663	140.334	58.445	75.057	6	-56	-43
Estadual	33.892	22.974	9.090	7.459	-32	-73	-78
Municipal	98.771	117.360	49.355	67.598	19	-50	-32
2. Número de Alunos	28.350.229	31.287.583	26.672.800	28.956.331	10	-6	2
3. Recursos Transferidos	229.348	259.743	279.428	252.218	13	22	10

Fonte: FNDE.

O aporte adicional de recursos financeiros para a gestão das unidades de ensino tem duplo efeito. Primeiro, fortalece a capacidade de iniciativa dos diretores e docentes das escolas e a participação dos pais e de membros da comunidade na definição dos objetivos e dos rumos da gestão escolar. Segundo, elimina grande parte dos tortuosos caminhos burocráticos seguidos pelas transferências, de modo a permitir que o dinheiro esteja à disposição da escola o quanto antes.

5.2 - Focalização na Alocação dos Recursos

Tendo em vista a necessidade de se reduzirem os impactos que as desigualdades sociais e as disparidades regionais acarretam ao desempenho do sistema educacional, o MEC vem promovendo a alocação de recursos de forma focalizada, tendo como prioridade a região Nordeste, por intermédio do Projeto Nordeste, e os municípios mais pobres, abrangidos pelo PCS, por intermédio do PNTE, PNSE e do PNME, bem como dos dispêndios com a educação infantil.

- *Projeto Nordeste*

Visando superar os baixos índices de aprendizagem, reduzir repetência e evasão escolar e implementar novos padrões de administração educacional, foi criado, em 1993, o Projeto Nordeste, com dotação global de US\$ 737 milhões, sendo que, deste total, US\$ 419 milhões foram financiados pelo Banco Mundial, US\$ 168 milhões obtidos em aportes dos estados nordestinos e US\$ 150 milhões, em transferências operadas pelo MEC.

O plano de trabalho, conveniado com os estados da região para atendimento das redes estaduais e municipais, abrangeu ações de capacitação de professores, compra de livros didáticos, construção, reforma e ampliação de escolas, inovações

pedagógicas e gestão escolar, com ênfase no segmento da primeira à quarta série do ensino fundamental.

Tendo em vista seu desenho inicial, observou-se que o Projeto Nordeste não havia apresentado, até 1994, desempenho satisfatório, na medida em que apenas US\$ 85 milhões, de um total previsto de US\$ 220 milhões, haviam sido aplicados. Entretanto, o atraso verificado durante os dois primeiros anos do Projeto foi recuperado ainda em 1995, mediante revisão de sua concepção original, o que permitiu acelerar as inversões. Desse modo, até o final de 1997, já haviam sido conveniados US\$ 640 milhões, montante este correspondente a cerca de 87% da previsão orçamentária global. Em 1998, último ano de execução do Projeto Nordeste, foram gastos R\$ 101,2 milhões, equivalentes a 76% da dotação prevista para aquele exercício.

No que se refere aos resultados obtidos, merecem destaque os 61 mil professores treinados ao longo de 1997, assim como o total aproximado de 200 mil professores que tiveram algum tipo de treinamento no período 1993/97. O projeto também possibilitou a continuidade da provisão de livros didáticos para as quatro séries iniciais, bem como a conservação e renovação das instalações escolares. De acordo com o MEC [ver Fundescola (1999)], foram recuperadas 25 mil salas de aula, construídas 1.085 e ampliadas outras 440.

- *Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)*

A partir da experiência proporcionada pelo Projeto Nordeste, o MEC firmou convênio com o Bando Mundial (Bird), que resultou na criação do Fundescola, o qual abrange, além do Nordeste, as regiões Centro-Oeste e Norte.

São objetivos do Fundescola: *a)* ampliar o acesso e a permanência da população em idade escolar no ensino fundamental; e *b)* otimizar a qualidade da escola e da gestão da educação em suas diversas instâncias.

Esse programa centra suas ações em padrões mínimos de funcionamento da escola: no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); no projeto da Escola Ativa; e em um Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG). Para o desenvolvimento dessas ações, estão previstos gastos da ordem de US\$ 1,3 bilhão, ao longo do período 1998/2002.

O Fundescola será executado segundo três etapas. A primeira, de caráter preparatório, incluiu a coleta de informações acerca das condições de funcionamento das escolas, bem como a identificação das necessidades mediante elaboração do PDE. Um segundo momento, denominado Fundescola II, terá como ênfase o “desenvolvimento institucional das secretarias de Educação e a mobilização da comunidade em torno da escola (...)” [MEC (1999, p. 6)]. Finalmente, na terceira etapa, será investida a maior parcela dos recursos previstos (US\$ 775 milhões) e corresponderá à execução das ações finalísticas com impacto direto nas unidades escolares.

Da dotação prevista para 1998 (R\$ 105,2 milhões), foram gastos apenas R\$ 54,2 milhões, incluídos nesse total os dispêndios realizados à conta do PMDE. De acordo com dados do FNDE, as ações que consumiram mais recursos foram a aquisição de equipamentos e a reforma de escolas.

- *PNTE*

Esse programa, criado em 1993, tem por finalidade facilitar o acesso e a permanência das crianças da área rural ao ensino fundamental público. Para tanto, têm sido transferidos recursos financeiros aos municípios para a aquisição de veículos automotores (terrestres ou fluviais) destinados ao transporte de escolares.

O PNTE teve a sua linha de atuação redefinida em 1995, uma vez que todos os recursos a ele alocados foram destinados aos municípios selecionados pelo PCS.

Desde o princípio da implantação do programa, os repasses eram executados de forma descentralizada, sendo que, nos primeiros anos, as aquisições eram realizadas com contrapartidas financeiras de estados e municípios. A partir de 1996, manteve-se o repasse direto a essas esferas de governo, porém, em cumprimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)/96, o PNTE e os demais programas sob a alçada do PCS foram dispensados dessa contrapartida.

Cabe ainda esclarecer que, em 1998, o PNTE amplia sua abrangência para além dos municípios já cadastrados junto ao PCS, ao incorporar as localidades que implementam ações vinculadas ao Programa Toda Criança na Escola.

O valor unitário repassado, que em 1995 foi de R\$ 70 mil, decresceu para R\$ 60 mil no ano seguinte, e fixou-se em R\$ 50 mil, em 1997. Nesse ano, também foram repassados recursos para o atendimento dos escolares do ensino especial, da ordem de R\$ 1,5 milhão, destinados à aquisição de 120 veículos automotores. Os gastos totais e o quantitativo de municípios beneficiados pelo Programa, no período 1995/97, são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4

Recursos Aplicados e Municípios Atendidos pelo PNTE — 1995/98

(Em R\$ Mil)

Especificação	1995 (a)	1996 (b)	1997 (c)	1998 (d)	(b/a)	(c/a)	(c/b)	(d/a)
Recursos Aplicados	26.723	38.706	15.850	79.938	45	-41	-59	199
Municípios Atendidos	343	642	417	1.558	87	22	-35	354

Fontes: DISOC/IPEA (recursos) e FNDE (municípios).

- *PNME*

Outro programa expressivo de apoio pedagógico ao estudante é o PNME, o qual foi redefinido em sua linha de atuação a partir de 1995. Assim como ocorreu com o PNTE, todos os recursos alocados àquele programa foram aplicados na execução dos projetos “Cesta do Aluno”, “Cesta da Escola” e “Cesta do Professor”, junto a municípios selecionados pelo PCS.

Seguindo a tendência conferida aos demais programas do MEC para o ensino fundamental, a execução dos gastos vinculados ao PNME assumiu contornos descentralizadores, de tal forma que as aquisições das três modalidades de cestas foram realizadas mediante repasses de recursos financeiros aos municípios participantes do programa.

Em 1995, foram selecionados 265 municípios, correspondendo a 12.533 escolas e 1,043 milhão de alunos, sendo os valores das respectivas cestas básicas, atribuídos pela FAE, de: *a)* R\$ 12,50 por aluno; *b)* R\$ 200 por escola; e *c)* R\$ 70 por professor. A partir de 1997, os municípios atendidos pelo PCS passaram a receber o adicional de 30% sobre esses valores de referência. Em 1996, foram repassados recursos a 827 municípios, sendo que o número de alunos atendidos subiu para 1.798.999 e a quantidade de escolas, para 26.522 (mais que o dobro do ano anterior). O número de professores abrangidos foi de 79.026 e os recursos aplicados atingiram R\$ 40,7 milhões.

- *PNSE*

Instituído em 1984 com vistas a promover ações de caráter educativo, preventivo e curativo nas áreas de saúde geral, oftalmologia e odontologia, o PNSE foi reformulado em 1995, de modo a atender aos municípios selecionados pelo PCS,¹⁴ por intermédio de dois projetos:

a) O Projeto Cesta Saúde do Escolar (PCSE), destinado aos alunos de primeira à quarta séries do ensino fundamental, visa dotar a escola de produtos de higiene pessoal e de primeiros socorros, bem como de equipamentos corretivos (visual, auditivo, entre outros); e

b) O Projeto de Assistência Integral à Saúde do Escolar (Paise) destina-se aos alunos da primeira série do ensino fundamental residentes em bolsões de pobreza das capitais (Tabela 5).

¹⁴ Até então, o PNSE atendia, mediante convênio, à média de 18 milhões de alunos do ensino fundamental da rede pública, em aproximadamente 1,8 mil municípios.

Tabela 5

Recursos Aplicados, Municípios e Alunos Atendidos pelo PNSE — 1995/98

	1995 (a)	1996 (b)	1997 (c)	1998 (d)	(b/a) %	(c/a) %	(c/b) %	(d/a) %
PCSE								
Municípios Atendidos	265	611	616	672	131	132	1	154
Alunos Atendidos	1.043.290	1.405.315	1.044.060	1.972.794	35	0	-26	89
País								
Municípios Atendidos	15	13	24	...	-13	60	85	...
Alunos Atendidos	53.928	42.028	156.532	...	-22	190	272	...
Recursos Aplicados (R\$ Correntes)								
	10.620.563	16.827.547	14.694.267	23.934.160	58	38	-13	125

Fontes: DISOC/IPEA (recursos aplicados) e FNDE (alunos e municípios atendidos).

5.3 - Incorporação de Tecnologias e Insumos

A instituição de programas portadores de novas tecnologias voltadas para a melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem constitui o escopo principal do PAT (*kit* tecnológico), do Programa TV-Escola e do Proinfo.

- *PAT*

O PAT, mais conhecido como *kit* tecnológico, foi instituído pelo FNDE em junho de 1995, com a finalidade de fornecer a todas as escolas públicas de ensino fundamental um *kit* composto por uma televisão, um videocassete, uma antena parabólica e uma caixa de fitas VHS.

O universo de atendimento — escolas com mais de 100 alunos — previsto pelo programa foi estimado em 42 mil, em todo o país. A previsão inicial era implementar o programa em aproximadamente 24 meses e a lógica da execução baseou-se na compra descentralizada do equipamento — realizada pelas 26 secretarias estaduais de Educação e por 2.191 prefeituras municipais, para as quais o FNDE transferiu recursos financeiros da ordem de R\$ 1,5 mil por escola. Convênios entre o MEC, os estados e os municípios foram celebrados, utilizando recursos da quota-federal do salário-educação.

Esse programa mantém estreita relação com o TV-Escola, na medida em que proporciona às escolas as condições operacionais para a recepção dos programas educativos veiculados por este último.

O PAT foi quase inteiramente implantado no biênio 1995/96. Nessa fase, o MEC transferiu para os organismos estaduais e municipais os recursos totais previstos. De acordo com o FNDE, foram repassados, em 1995, R\$ 62,5 milhões. Até 1997, foram adquiridos aproximadamente 49 mil *kits*, dos quais, até junho daquele ano, 90% já se encontravam instalados. Conforme previsto no programa, coube aos

estados a capacitação de professores, no sentido de possibilitar a adequada utilização de equipamentos.

- *Programa TV-Escola*

O TV-Escola constituiu uma iniciativa no sentido de se obter maior sistematização à modalidade de educação a distância.

Implantado em caráter experimental em setembro de 1995, o TV-Escola passou a operar definitivamente a partir de março de 1996, através de um canal exclusivo, via satélite, com uma programação voltada para a capacitação e atualização permanente dos professores, bem como para apoio às atividades em sala de aula.

Os programas veiculados durante os dias letivos perfazem três horas e são retransmitidos por mais três vezes. Em 1996, foram veiculadas 2.460 horas de programação, distribuídas ao longo de 205 dias. A partir de 1997, foi introduzida uma programação aos sábados, de aproximadamente duas horas, com temas de interesse para a comunidade.

Os principais problemas na implementação desse programa estão relacionados à instalação e à operação dos equipamentos, que comprometem a qualidade da recepção do sinal e que se deve principalmente à carência de mão-de-obra especializada em alguns locais abrangidos pelo programa. Ainda assim, segundo pesquisa realizada por encomenda do MEC [ver Nepp/Unicamp (1997)], em 1997, cerca de 80% dos alunos declararam estar satisfeitos com o TV-Escola. A pesquisa também mostrou que a implantação do programa modificou práticas de ensino e as rotinas das escolas.

Com a conjugação desse programa com o PAT, o MEC propiciou condições físicas e pedagógicas para a ampliação de ações da educação a distância, cuja importância é enfatizada na nova LDB.

- *Proinfo*

Instituído em 1997, o Proinfo tem como objetivo difundir o uso da informática no meio escolar, como instrumento de apoio pedagógico e de modernização da gestão escolar. Para tanto, têm sido desenvolvidas ações de capacitação de recursos humanos e aquisição de equipamentos de informática e *softwares*.

A meta inicialmente prevista era a de instalar 100 mil computadores em 6 mil escolas (13,4% do universo de 44,8 mil escolas públicas com mais de 150 alunos). Estava prevista para a primeira etapa do programa a instalação de 200 Núcleos de Tecnologia Educacional (NTE) e a capacitação de 800 multiplicadores (com pós-graduação *lato sensu*), 26 mil professores e 6,4 mil técnicos.

O custo inicialmente orçado para a implementação desse programa, no biênio 1997/98, foi da ordem de R\$ 476 milhões. Em termos de cronograma, estava

prevista para março de 1998 a entrega do último lote de computadores às escolas. Entretanto, no primeiro ano de implementação, os recursos investidos (cerca de R\$ 3 milhões) destinaram-se tão-somente ao suporte técnico-pedagógico requerido para a implantação dos NTEs, ou seja, para o treinamento de pessoal. Outros R\$ 101 milhões foram investidos, em 1998, na capacitação de cerca de 22 mil professores multiplicadores e na aquisição de 37.284 equipamentos.

5.4 - Melhoria da Qualidade e Avaliação do Ensino

- *PCN*

A iniciativa do MEC de encetar a definição dos novos PCNs concretiza a determinação da Constituição de 1988 relativa à fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental. Os PCNs partem do princípio de que cada criança ou jovem, mesmo de locais com pouca infra-estrutura e condições socioeconômicas desfavoráveis, deve ter acesso e usufruir do conjunto de conhecimentos socialmente elaborados e reconhecidos como necessários para o exercício da cidadania.

Os PCNs têm como finalidade subsidiar a elaboração ou revisão curricular e orientar a formação inicial e continuada de professores, a produção de livros e outros materiais didáticos, o fomento da discussão pedagógica interna das escolas, a formulação de projetos educativos, o trabalho cooperativo das escolas com especialistas, assim como a avaliação do sistema de educação nacional.

Em 1997, foram publicados os documentos de disseminação dos parâmetros curriculares para as quatro primeiras séries que, além de cobrir áreas que compõem o ensino nessas séries — língua portuguesa, matemática, história, geografia, ciências naturais, arte e educação física —, trazem, entre as inovações, a proposta de sistematização do ensino de questões de ética, orientação sexual, meio ambiente, saúde e pluralidade cultural. São os chamados “temas transversais”, que não constituem disciplinas específicas de ensino, mas perpassam o conteúdo de cada matéria e todo o convívio social da escola.

No processo de elaboração dos PCNs foram mobilizados especialistas e professores das diversas áreas do conhecimento que compõem o currículo de primeira à quarta séries. Submetidos, em versão preliminar, à avaliação de outros profissionais da educação (pareceristas), os documentos foram revisados e modificados segundo as contribuições encaminhadas por esses últimos. A versão final constitui um conjunto de publicações que contém não apenas as diretrizes relativas aos conteúdos como também orientações metodológicas para a sua aplicação. Este conjunto foi enviado a todos os professores que atuam nessas séries do ensino fundamental. Busca-se, assim, beneficiar cerca de 16 milhões de crianças, com seus 682 mil professores.

Em 1998, foram publicados os documentos relativos aos PCNs de quinta à oitava séries, que compreendem os conteúdos básicos das disciplinas e temas transversais,

como consumo e trabalho. Seguindo a mesma metodologia dos parâmetros de primeira à quarta séries, os documentos preliminares foram avaliados por profissionais da área, tendo seus pareceres subsidiado a consolidação da versão final. Serão distribuídos aos 500 mil professores que atuam junto a 11,38 milhões de alunos. Também estão sendo elaborados os referenciais curriculares nacionais para a educação escolar indígena, atendendo às especificidades da área.

- *Saeb*

O Saeb foi criado com a finalidade de aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas e prover informações para avaliação e revisão de planos e programas de melhoria da qualidade da educação.

Foram realizadas avaliações, por meio de testes e questionários, nos anos de 1990, 1993, 1995 e 1997, com sucessivos aperfeiçoamentos técnicos e metodológicos, visando ao efetivo cumprimento dos objetivos do sistema.

Em 1995, o levantamento de dados abrangeu 90.495 estudantes de 2.290 escolas públicas e 511 particulares, da quarta e oitava séries do ensino fundamental e da terceira série do ensino médio, em todos os estados e no Distrito Federal. Esses alunos foram avaliados em testes de matemática e português (habilidade de leitura).

Em 1997, a avaliação mobilizou 851 escolas estaduais, 650 municipais e 447 particulares, e operou com uma base amostral ampliada para 220 mil alunos. As provas aplicadas visaram medir os conhecimentos de matemática, língua portuguesa (habilidade em escrita) e ciências, no ensino fundamental; no ensino médio, foram incluídas na avaliação as disciplinas de física, biologia e química.

Para monitorar a qualidade da educação básica, o Saeb pesquisou também variáveis sobre 14.699 professores, 1.948 escolas, como infra-estrutura e gestão, além do contexto socioeconômico dos alunos e seus hábitos de estudo, possibilitando diagnósticos mais aprofundados sobre os diferentes aspectos que afetam os sistemas de ensino.

Os resultados das sucessivas avaliações do Saeb têm constituído importante insumo para a tomada de decisão na área educacional, subsidiando a definição de ações voltadas para a correção de distorções identificadas e o aperfeiçoamento das práticas das escolas e dos sistemas de ensino.

5.5 - Reforma Administrativa: A Reestruturação do FNDE

Finalmente, destaca-se a reforma das estruturas de gestão dos mecanismos de apoio financeiro que o MEC presta aos demais níveis de governo, por meio da extinção da FAE e da transferência de suas competências remanescentes para o FNDE, amparadas pela Medida Provisória 1.549, de 14/2/97.

O diagnóstico a respeito da dispersão e da não-padronização dos processos da ação assistencial em alguns segmentos distintos no interior do MEC devia-se fundamentalmente à existência de duas instituições, FNDE e FAE, ambas como agências formuladoras e implementadoras da política de assistência ao educando. Esse arranjo institucional, que perdurou durante a década de 80 e por mais da metade da década seguinte, tinha a FAE como órgão responsável pela política de assistência ao educando, enquanto o FNDE assumia a condição de principal responsável pelo financiamento do ensino básico. Assim, o processo decisório relativo aos gastos públicos nos anos 80 e em boa parte dos anos 90 caracterizou-se por: *a)* manutenção de dois centros de decisão sobre os gastos para a assistência educacional; *b)* centralização, na FAE, das decisões mais globais sobre a capacidade de gasto das ações ligadas à assistência ao educando; *c)* manutenção da desintegração decisória quando se trata da realização dos gastos nas diretorias da FAE; *d)* ampliação dos programas a serem desenvolvidos; e *e)* ampliação da abrangência dos programas existentes.

Reestruturado, o FNDE se mantém responsável pelo gerenciamento dos recursos do salário-educação, sendo depositário da arrecadação feita pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e exercendo as funções de fiscalização e de gestão das suas aplicações em Títulos do Tesouro Nacional junto ao Banco Central. Cabe-lhe, também, o repasse da quota de 2/3 dessa arrecadação aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e ainda a gestão das *transferências negociadas* com instituições federais, estaduais, municipais e não-governamentais. A essas atribuições agregaram-se aquelas que constituíam finalidades básicas da FAE: os programas suplementares de material escolar, didático, alimentação e assistência à saúde.

Essa reforma busca conferir maior eficácia e eficiência ao processamento dos gastos educacionais, uma vez que, com a fusão, reduzem-se os conflitos interburocráticos, permitindo dar unidade e consistência às políticas de financiamento do ensino fundamental. Deve, ainda, acarretar redução de gastos com pessoal e de custeio operacional, e possibilitar a adoção de métodos e procedimentos para reduzir os desperdícios e a morosidade administrativa.

6 - CONCLUSÃO

Em linhas gerais, seriam dois os elementos norteadores desse movimento de mudança nos mecanismos de gestão das ações e na alocação dos recursos federais voltados para o ensino fundamental, ao longo do período 1995/98. O primeiro, a descentralização da execução e o outro, a equalização pela redistribuição e focalização.

No que se refere à descentralização, há que se admitir que, enquanto processo mais geral, remonta ao início da década passada, quando então irrompem as primeiras manifestações da sociedade civil em prol de uma participação maior nos processos decisórios, expressa sobretudo pela vitória das oposições nas eleições

de 1982. Mas, mesmo em termos das ações específicas voltadas para o ensino fundamental, boa parte dos movimentos descentralizadores encampados pelo MEC havia sido deflagrada no início da década de 90.

Entretanto, sob o último enfoque, o MEC não apenas aprofundou o grau de descentralização de alguns programas, como também ampliou o seu escopo. Nesse caso, por meio da criação do PMDE, foi possível superar, ao menos em parte, as tradicionais transferências “negociadas”, com a implementação, segundo critérios objetivos, dos repasses diretos às escolas.

Quanto à questão da redistribuição, duas vertentes foram identificadas. A primeira, que assume a condição de uma política pública, visa proporcionar um piso mínimo nacional de gasto *per capita*, por intermédio do Fundef, entendendo-se esse gasto como condição *sine qua non* para o cumprimento do dispositivo constitucional que estabelece como dever do Estado garantir o acesso e a permanência da população de sete a 14 anos no ensino fundamental. Uma segunda vertente é a da focalização, que vincula o desenvolvimento de ações ao nível de carência de determinados municípios bem como quando incorpora valores adicionais aos repasses destinados a essas localidades.

BIBLIOGRAFIA

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Constituição de 1988*. Brasília, 1995.

CASTRO, J. A. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*. Brasília: IPEA, nov. 1998, 46 p. (Texto para Discussão, 604).

———. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*. Campinas, 1997 (Tese de Doutorado).

———. *A capacidade de gasto da União, estados e municípios: ano de 1995*. Brasília, 1995, mimeo.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 9.394*, Brasília, 1996.

COSTA, V. L. C. (org.). *Gestão educacional e descentralização: novos padrões*. São Paulo: Cortez, Fundap, 1997, 188 p.

DE NEGRI, B. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. Brasília: Inep, 1997a.

———. *O financiamento da educação no Brasil*. Brasília: Inep, jan. 1997b (Texto para Discussão).

DRAIBE, S. M. *A descentralização recente da política brasileira de educação fundamental*. Conferência Internacional: Education, Democracy and Development at the Turn of the Century. Cidade do México, mar. 1996, mimeo.

- . *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Projeto regional sobre as reformas de política para aumentar la efectividade del Estado en América Latina y el Caribe. Santiago do Chile: Cepal, ago. 1992, (HOL/90/S45).
- FAE. *Relatórios de Atividades*. Brasília, 1995 e 1996.
- FERNANDES, M. A. *et alii*. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*. Brasília: IPEA, fev. 1998 (Texto para Discussão, 547).
- GERMANO, J. W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Cortez, 1993, 297 p.
- INEP. *Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese dos resultados*. Brasília, 1998.
- IPEA. *O Brasil na virada do milênio: trajetória de crescimento e desafios do desenvolvimento*. Brasília, 1997.
- MEC. *Boletim Técnico*, Fundescola, n. 26, p. 13, mar. 1999.
- MEC/FNDE. *Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: guia para sua operacionalização*. São Paulo: FPFL/Cepam, 1997, 36 p.
- . *Relatórios de Atividades*. Brasília, 1995 a 1998.
- MEC/INEP. *Plano Nacional de Educação: proposta do Executivo ao Congresso Nacional*. Brasília, 1998.
- . *Informe Estatístico — Brasil, Regiões e Unidades da Federação*. Censo Escolar 1996, Brasília, 1997.
- . *Sinopse Estatística — Educação Fundamental*. Censo educacional de 1994. Brasília, fev. 1996.
- MELLO, G. N., SILVA, R. N. *Política educacional no governo Collor: antecedentes e contradições*. Iesp/Fundap, jul. 1992 (Texto para Discussão, 3).
- MINISTÉRIO DA FAZENDA/Comissão Técnica Permanente do ICMS. *Boletim do ICMS e Demais Impostos Estaduais*. Brasília, dez. 1997.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA/Secretaria da Receita Federal. *Carga fiscal no Brasil — 1996*. Brasília, 1997, mimeo.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO/Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamentos da União: Exercício Financeiro de 1998 — Projeto de Lei*. Brasília, v. I, 1997.
- NEPP/UNICAMP. *Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar*, 1997.

OLIVEIRA, J. B. A. *et alii*. *Salário dos professores*. Relatório apresentado ao Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed). Brasília, 1997.

PIANCASTELLI, M., PEREIRA, F. *Gasto público federal: análise da despesa não-financeira*. Brasília: IPEA, ago. 1995 (Texto para Discussão, 431).

SALM, L. M., FOGAÇA, A. Competitividade, educação e qualificação. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas, 1993 (Nota Técnica).